

# Underlagsrapport till analysgruppen Global samverkan

## Regionalt samarbete: framväxt, mönster och drivkrafter



Författare: Jonas Tallberg och Rikard Bengtsson, april 2016

### Om gruppen

Kristina Persson, Minister för Strategi och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete har inrättat tre analysgrupper med uppgift att bistå kansliet för strategi och framtidsfrågor i dess arbete med regeringens framtidsarbete. De tre analysgrupperna är Arbetet i framtiden, Grön omställning & konkurrenskraft samt Global samverkan. Varje grupp arbetar i frihet under ledning av två ordföranden. Resultaten ska kommuniceras löpande med regeringen som i sin tur kan föra in förslagen i det löpande arbetet inom Regeringskansliet.

Grupperna arbetar självständigt och dess förslag representerar inte nödvändigtvis regeringens syn eller ställning.

### Ordföranden

Loa Brynjulfsdottir, Internationell chef, LO  
Thomas Hammarberg, fristående samhällsdebattör

### Ledamöter

Anna Ryott, vd Swedfund  
Jonas Tallberg, professor Stockholms Universitet  
Jan Cedergren, Sveriges representant i styrelsen för den gröna fonden  
Lennart Båge, ordförande Global Utmaning  
Lena Ag, generalsekreterare Kvinna till kvinna  
Lisa Pelling, utredningschef Arena Idé  
Mats Karlsson, direktör utrikespolitiska institutet

### Huvudsekreterare

Sofia Östmark, Kansliet för strategi och framtidsfrågor, Statsrådsberedningen

## Inledning

Antagandet av den nya hållbarhetsagendan representerar i väsentliga avseenden ett nytt perspektiv på globalt utvecklingssamarbete. De 17 hållbarhetsmålen är universella och omfattar alla länder, inte bara utvecklingsländerna, och implementeringen av 2030-agendan inbegriper inte bara stater och internationella organisationer utan också företag och civilsamhällsorganisationer. Just universaliteten i arbetssättet understryker vikten av att identifiera gemensamma intressen och en gemensam långsiktig vision i samarbetet. Agenda 2030 utgör också en möjlig nystart för det multilaterala arbetet på FN-grund efter en tid – inte minst sedan klimatmötet i Köpenhamn 2009 – när såväl legitimiteten som effektiviteten i den traditionella multilateralismen ifrågasatts och nya, lösligare forum som exempelvis G20 fått allt större betydelse.

Framgångarna under 2015 till trots är det i den kommande implementeringen av Agenda 2030 som betydelsen av det nya arbetet för hållbar utveckling avgörs. Implementeringen organiseras och konceptualiseras primärt i statstermer – det är på ländernivå (nationell och subnationell) som implementeringen huvudsakligen sker. Samtidigt som statsperspektivet är såväl naturligt som nödvändigt måste understrykas att Agenda 2030 även betonar den regionala nivåns betydelse för genomförandet och riktar en uppmaning till FN:s medlemsländer att aktivt verka genom de för dem mest lämpliga regionala forumen:

Follow-up and review at the regional and sub-regional levels can, as appropriate, provide useful opportunities for peer learning, including through voluntary reviews, sharing of best practices and discussion on shared targets. We welcome in this respect the cooperation of regional and subregional commissions and organizations. Inclusive regional processes will draw on national-level reviews and contribute to follow-up and review at the global level, including at the high-level political forum on sustainable development.

Recognizing the importance of building on existing follow-up and review mechanisms at the regional level and allowing adequate policy space, we encourage all Member States to identify the most suitable regional forum in which to engage. United Nations regional commissions are encouraged to continue supporting Member States in this regard.

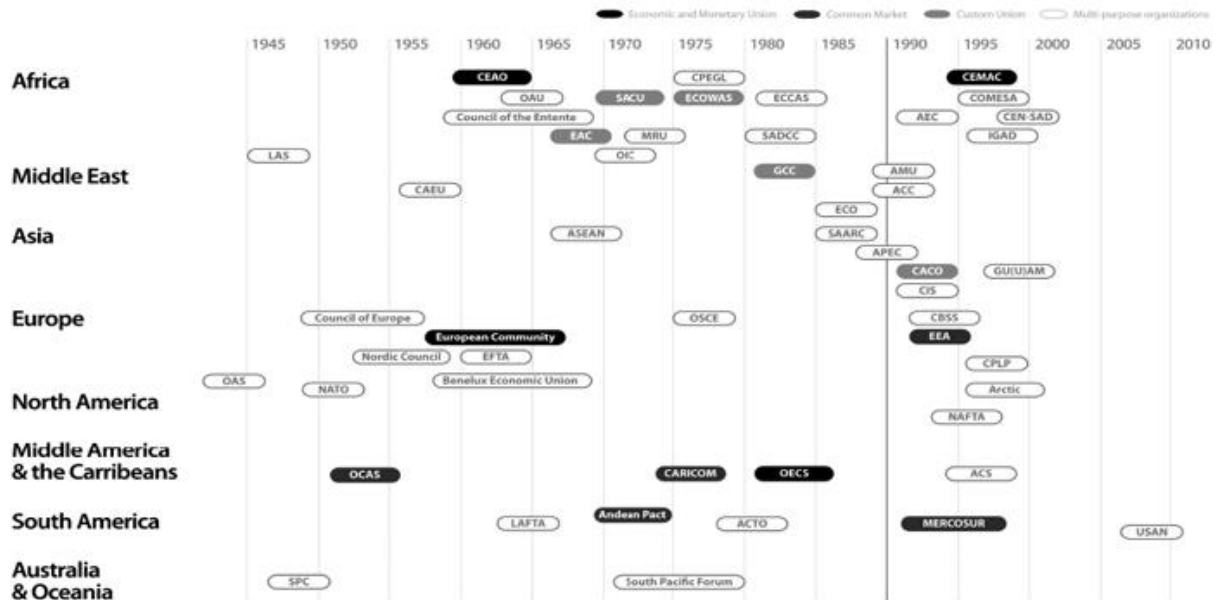
Regionala organisationer har betydelse för förverkligandet av Agenda 2030 på två sätt. Dels främjar det ordinarie samarbetet inom regionala organisationer Agenda 2030 genom att bidra till ökad ekonomisk välfärd, förbättrad säkerhet och mer stabila nationella politiska institutioner (indirekt effekt). Dels utgör de regionala organisationerna aktörer i förverkligandet av Agenda 2030 genom de åtgärder och program som de formulerar för detta syfte (direkt effekt).

För att förstå den regionala nivåns potentiella relevans diskuteras i det följande dels framväxten av regionala organisationer utifrån frågor om organisationernas karaktär och drivkrafterna bakom deras tillkomst, dels olika konsekvenser av framväxten av ett organisationsväsende på regional nivå. Vi fokuserar därefter på frågan om de regionala organisationernas betydelse för implementeringen av 2030-agendan, med särskilt fokus på EU:s arbete med och förutsättningar för implementering. Pappret avslutas med en uppsättning reflektioner om implikationer för Sverige.

Regionalt samarbete: framväxt, mönster och drivkrafter

Regionala organisationer består av tre eller fler geografiskt sammanlänkade stater. Regionala organisationer skiljer sig från globala organisationer, som har ett mer utspritt och ibland t.o.m. universellt medlemskap, samt från bilateralt samarbete, som handels- och investeringsavtal mellan två länder. Regionala organisationer kännetecknas vanligtvis också av en högre grad av ömsesidigt beroende, kulturell homogenitet, och känsla av sammanhållning än globalt samarbete.

Framväxten av regionala organisationer har varit kontinuerlig under efterkrigstiden om man ser till alla världsregioner sammantaget (Figur 1). Men om man fokuserar på enskilda världsregioner, har den snarare ägt rum i vågor, som en följd av förändringar i de politiska betingelserna för samarbete. Gemensamt för alla är betydelsen av kalla krigets slut, som fungerade som en källa till förnyat och fördjupat samarbete inom alla världsregioner.



Figur 1. Uppkomsten av regionala internationella organisationer sedan 1945.

Not: Figuren är selektiv, eftersom fler regionala organisationer än de som listas har skapats under perioden.

Källa: Tanja Börzel, "Comparative Regionalism: Europe and Beyond," i Handbook of International Relations, redigerad av Walter Carlsnaes, Beth Simmons och Thomas Risse. London: Sage, 2012.

I Europa skapades ett flertal regionala organisationer i kölvattnet av andra världskriget, däribland Europarådet, EU, EFTA, NATO, Nordiska rådet och Benelux, innan en andra våg tog vid efter det kalla kriget, genom bildandet av bl.a. CIS, CBSS och OSSE. I Afrika ledde avkoloniseringen på 1960- och 1970-talen till skapandet av bl.a. OAU, ECOWAS, EAC och OIC, som under 1990-talet kompletterades med bl.a. CEMAC, COMESA och IGAD. I Asien har det historiskt varit mer sällsynt med institutionaliserat regionalt samarbete, men skapandet av ASEAN 1967 och APEC 1990 är viktiga milstolpar. I Syd- och Nordamerika bildades OAS efter andra världskriget som en all-amerikansk sammanslutning, medan vidare regionalisering skedde inom respektive delregion. I Sydamerika grundades LAFTA och AC på 1960- och 1970-talen för att främja industrialisering genom importsubstitution, kompletterade av bl.a. MERCOSUR i början av 1990-talet. I Nordamerika är regionalt samarbete ett modernt fenomen, endast representerat av NAFTA (1994), om man bortser från USA:s och Kanadas deltagande i europeiska organisationer som NATO, OSSE och Arktiska rådet.

På det ekonomiska området har dessutom skapats ett antal regionala utvecklingsbanker med fokus på finansiell och teknisk assistans för långsiktiga utvecklingsprojekt. Oftast avses i det här sammanhanget de fyra regionala bankerna African Development Bank (AfDB), Asian Development Bank (ADB), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) och Inter-American Development Bank; dessa fyra har likartade mandat och bedriver ett långtgående samarbete. Här kan också nämnas att USA är ledande (största eller näst största) aktieägare i samtliga banker. Härutöver finns ett antal subregionala utvecklingsbanker med mer begränsad geografisk grund. Till den framväxande bilden av ett finansieringssystem av

flernivåkaraktär kan också läggas etablerandet av Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), ett kinesiskt initiativ som många tillmäter stor potentiell betydelse för Asiens utveckling och som lockat ett stort antal medgrundare/prospektiva ägarstater också utanför Asien, bl.a. från EU-kretsen (Sverige är en av medgrundarna men har ej ratificerat avtalet).

Till sist bör FN:s regionala kommissioner nämnas. Dess utgör inte autonoma regionala organisationer, men väl ett försök att driva FN:s principer i ett regionalt sammanhang. FN:s fem regionala kommissioner täcker Europa, Afrika, Latinamerika, Ostasien och Stilla havet, samt Västasien. Deras mål är att på regional nivå främja ekonomisk integration, implementering av internationella utvecklingsmål och en utveckling mot hållbar utveckling.

Den politiska tyngden hos regionala organisationer sammanfattas vanligen i två dimensioner: samarbetets bredd, i termer av omfattningen av organisationens policyportfölj, och samarbetets djup, i termer av organisationens makt inom dessa områden. I båda avseende har den politiska tyngden i regionala samarbeten vuxit betydligt över tiden och överskrider i många fall idag bredden och djupet hos globala motsvarigheter. Figur 2 skildrar denna utveckling inom sex centrala regionala organisationer: Arabförbundet, EU, ASEAN, ECOWAS, MERCOSUR, och NAFTA.

	<i>League of Arab States</i>	<i>European Union</i>	<i>ASEAN</i>	<i>ECOWAS</i>	<i>Mercosur</i>	<i>NAFTA</i>
<b>Establishment</b>	1945	1951	1967	1975	1991	1994
<b>Major Reforms</b>	1950 1957 1964 1976 1997 2004	1957 1986 1992 1998 2000 2009	1976 2003 2007	1993 1999 2005 2006	1992 1994 1998 2002 2005	2005
<b>Policies</b>						
<b>Economic</b>	Economic Unity Agreement (1957) Arab Common Market (1964) Arab Monetary Fund (1976) Greater Arab Free Trade Area (1997)	Customs Union and Common Market (1957) Economic and Monetary Union (1992)	ASEAN Free Trade Area (1992) ASEAN Economic Community (2003)	Customs Union and Common Market (1975) Fund for Cooperation, Compensation and Development (1975) Economic and Monetary Union (1993) ECOWAS Bank for Investment and Development (1993/99/01)	Common Market (1991)	Free Trade Area (trade and investment) North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC) North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)
<b>Security</b>	Arab Collective Security (1950)	European Political Cooperation (1981) Common Foreign and Security Policy (1992) European Security and Defense Policy (1999) Common Defense and Security Policy (2009)	Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration (ZOPFAN, 1971) ASEAN Regional Forum (1994) ASEAN+3 (1997)	Protocol on Non-Aggression (1978) Protocol on Mutual Assistance in Defence (1981) Regional Security (1993) Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security (1999)	Zone of Peace Declaration (1999)	Security and Prosperity Partnership (2005)

	<i>League of Arab States</i>	<i>European Union</i>	<i>ASEAN</i>	<i>ECOWAS</i>	<i>Mercosur</i>	<i>NAFTA</i>
<b>Political-constitutional</b>		Justice and Home Affairs (1992)	Democracy and human rights (2007)	Declaration on Political Principles (1991) Democracy and human rights (1993) Protocol on Democracy and Good Governance (2001)	Democracy and human rights (1998)	
<b>Authority</b>						
<b>Administration</b>	General-Secretariat (1945)	General Secretariat of the Council (1951) High Authority/European Commission (1951)	ASEAN Secretariat (1976)	Executive Secretariat (1975) ECOWAS Commission (2006)	Mercosur-Secretariat (1991)	National Secretariats
<b>Decision-Making</b>	Council of the League (1945) Joint Defense, Council (1950) Permanent Military Commission (1950) Economic Council (1950) Arab Transitional Parliament (2004)	European Council and Council of Ministers (1951) European Parliament (1951)	ASEAN-Summit (1976) Community Councils of Economics, Political Security and Socio-Cultural Affairs (2003) ASEAN Inter-Parliamentary Organization (1977/2007)	Authority of Heads of States and Council of Ministers (1975) ECOWAS Parliament (1993)	Council of the Common Market (1992) Joint Parliamentary Commission (1994) Mercosur Parliament (2005)	
<b>Implementation</b>		High Authority/European Commission (1951/57)	ASEAN Coordinating Council and the Community Councils	Executive Secretariat (1975) ECOWAS Commission (2006)	Common Market Group (1992) Mercosur Trade Commission (1994)	Free Trade Commission Commission for Environmental Cooperation Commission for Labor Cooperation
<b>Adjudication</b>		European Court of Justice (1951)	Dispute-settlement mechanism (1996) Enhanced Dispute Settlement Mechanism (2004)	Arbitary Tribunal (1975) Community Court of Justice (1993)	Dispute-settlement procedure (1991) Permanent Review Court (2002) Administrative Labour Court (2003)	Dispute Settlement Procedure

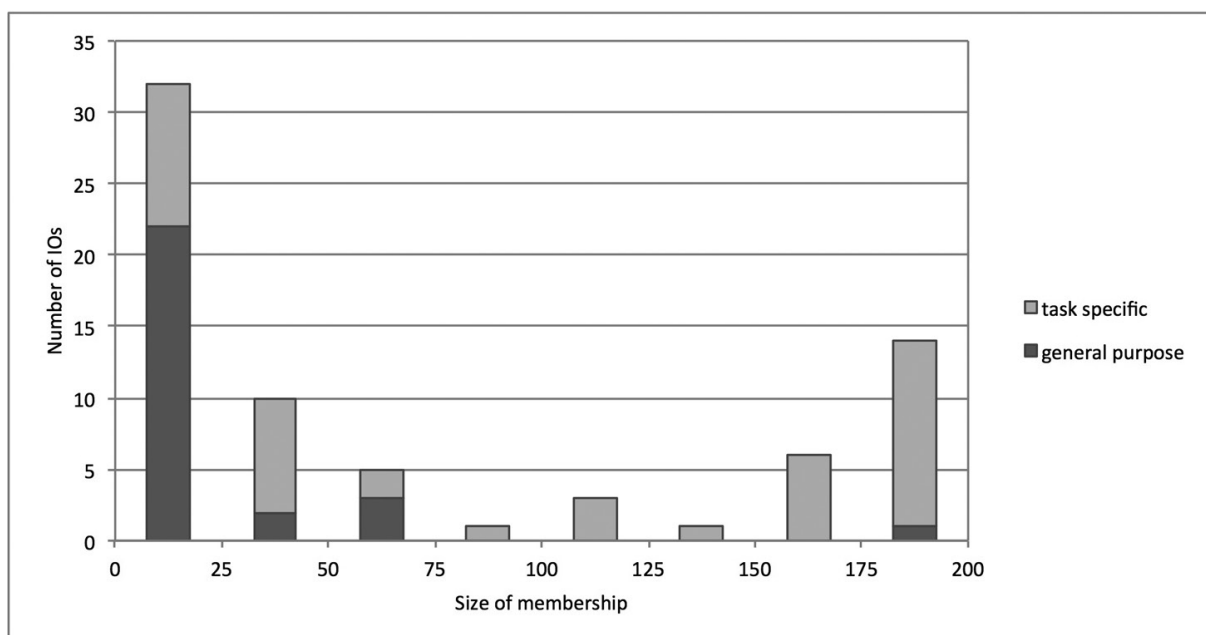
Figur 2. Breddning och fördjupning av samarbete inom sex centrala regionala organisationer.

Källa: Tanja Börzel, "Comparative Regionalism: Europe and Beyond," i Handbook of International Relations, redigerad av Walter Carlsnaes, Beth Simmons och Thomas Risse. London: Sage, 2012.

I fråga om bredd skiljer forskningen mellan *general purpose*-organisationer och *task specific*-organisationer. De förstnämnda utmärks av breda policyportföljer, ofta omfattandes tjugotalet policyområden. De hanterar inte enbart handels- eller miljöfrågor, utan även frågor om kultur, transport, mänskliga rättigheter, migration, säkerhet, m.m. De utgör försök att inom ramen för en och samma organisation hantera alla de problem som konfronterar en given grupp länder. De liknar därmed nationella regeringar i sin policybredd och i sin ambition att hantera problem inom en viss gemenskap.

På global nivå finns endast en riktig *general purpose*-organisation, FN, medan det på regional nivå finns *general purpose*-organisationer inom alla världsregioner, däribland EU i Europa, AU i Afrika, ASEAN i Sydostasien, och OAS i Nord- och Sydamerika. I flera fall finns multipla regionala organisationer av detta slag, som i Europa, där exempelvis EU, Europarådet och Nordiska rådet alla har breda policyportföljer. I många fall började dagens regionala *general purpose*-organisationer som frihandelsområden, varefter samarbetet utvecklades till att omfatta ett stort antal policyområden.

*Task specific*-organisationer är specialiserade på att hantera specifika policyproblem. Snarare än att samla hanteringen av alla problem inom ramen för en organisation, bygger de på principen att särskilja problem och hantera dem avskilt bland de länder som mest berörs. Det är den vanligaste organisationsformen på global nivå, representerad av bl.a. IAEA, ICAO, IMF, IMO, WHO, WTO och WIPO. Men även på regional nivå finns organisationer med snäva och specialiserade mandat, som CERN, EFTA, ESA och NAFTA. Figur 3 visar sammantaget på relationen mellan medlemskapets omfattning (regional-global) och bredden i organisationernas policyportföljer.



Figur 3: Antalet *task specific*- och *general purpose*-organisationer utifrån medlemskapets omfattning.

Källa: Tobias Lenz, Jeanine Bezuijen, Liesbet Hooghe och Gary Marks, "Patterns in International Organization: Task Specific vs. General Purpose," *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 49, 2015.

I fråga om djup i samarbetet uttrycks detta vanligen genom delegering och poolning av makt. I organisationer med djupt samarbete har medlemsstaterna avlagt sig ett mått av nationell kontroll genom att antingen delegera makt till självständiga organ inom organisationen eller poola makt genom att fatta beslut via majoritetsröstning. Jämfört med globala organisationer, utmärkts regionala organisationer generellt av en högre grad av delegering av makt till självständiga sekretariat, domstolar, parlament och banker inom organisationens ram. Omvänt är det vanligare att globala organisationer poolar makt genom majoritetsröstning, framdrivet av svårigheterna att fatta effektiva beslut med ett stort antal medlemsländer om man håller fast vid konsensus eller enhällighet.

Det finns samtidigt stor variation bland regionala organisationer i fråga om samarbetets djup. Djupast är samarbetet i de organisationer där medlemsstaterna både delegerat och poolar makt, däribland EU, AU, AC, OAU, CARICOM, COMESA och Europarådet. EU utmärker sig inom denna grupp som den regionala organisationen med i särklass djupast samarbete. Grundast är samarbetet i de organisationer där medlemsstaterna varken delegerat eller poolat makt i någon avsevärd omfattning, däribland ASEAN, CIS, MERCOSU, SCO, Arabförbundet och Nordiska rådet.

Vad är drivkrafterna bakom framväxten av regionalt samarbete? Forskningen pekar på företrädesvis tre orsaker: ömsesidigt beroende, maktrelationer och regional identitet. Globalisering, gränsöverskridande problem och ömsesidigt beroende är den främsta drivkraften till internationellt samarbete allmänt sett. Det gäller i synnerhet också regionalt samarbete, där den geografiska närheten ofta förstärker det ömsesidiga beroendet i frågor om handel, miljö, säkerhet, transport m.m. Det handlar delvis om att förverkliga de vinster som regionalt samarbete kan ge, exempelvis i form av handelsutbyte, och delvis om att hantera gemensamma problem, exempelvis i form av gränsöverskridande miljöförstöring. Inte sällan leder samarbete inom ett policyområde till att trycket på samarbete inom näraliggande policyområden ökar genom dynamiska *spillover*-processer. Det är en central förklaring till utvecklingen från handels- till säkerhetssamarbete inom många regioner.

En andra drivkraft bakom regionalt samarbete är maktrelationer. Samarbete har ofta främjats av regionala stormakter som drivit på för fördjupad integration och stått för en stor del av de kostnader som förknippats med detta. Exempel på detta är Tyskland och Frankrike i EU, USA i NAFTA, och Brasilien och Argentina i MERCOSUR. Omvänt har avsaknaden av regionala stormakter bidragit till svagheten i samarbetet i regioner som Mellanöstern och Asien. Det finns också forskning som visar att små och medelstora länders önskan om att binda stormakter genom samarbete kan vara en pådrivande faktor, och att samarbete inom en region kan ha som delmål att balansera externa stormakter.

Slutligen har styrkan i den gemensamma regionala identiteten betydelse för framväxten av samarbete. Framför allt i Europa har den höga graden av gemensam identitet, förankrad i gemensamma historiska erfarenheter, utgjort en faktor som skapat förutsättningar för breddat och fördjupat samarbete. En regional identitet stärker känslor av tillhörighet, tilltro och gemensamt öde, som gör det lättare för regeringar att ingå kompromisser och lätta på den

politiska kontrollen. Omvänt har den större diversiteten och lägre graden av gemensam identitet utgjort en källa till svagare utveckling av det regionala samarbetet inom regioner som Nordamerika, Asien och Mellanöstern.

Konsekvenser av regionalt samarbete för säkerhet, välfärd och demokratiska institutioner

Regionala organisationer har betydelse för förverkligandet av Agenda 2030 i två bemärkelser: genom det arbete som redan bedrivs inom många policyområden med indirekta konsekvenser för målen i Agenda 2030, och genom den direkta roll som regionala organisationer har i uppföljningen och översynen av sina respektive medlemsländers ansträngningar att nå dessa mål.

Regionala organisationers policyverksamhet med bäring på målen i Agenda 2030 är omfattande. I det följande illustreras vikten av denna verksamhet genom en redogörelse av i forskningen framhållna effekter av regionalt samarbete inom tre områden: fred och säkerhet, ekonomisk och social välfärd, samt demokratiska institutioner.

Regionala organisationer har historiskt haft överlag positiva effekter på förutsättningarna för fred och säkerhet. Något förenklat har denna effekt varit en konsekvens av tre förhållanden.

För det första är flera regionala organisationer delvis skapade för att främja fred i tidigare konfliktfyllda grannrelationer. EU är det klassiska exemplet. Ett uttalat motiv bakom de tidiga integrationssträvandena var att binda Tyskland i ett nära samarbete med forna fiender genom ökat ömsesidigt beroende och gemensamma institutioner. Inom Europa bör även utvidgningen till länderna i Öst- och Centraleuropa delvis förstås som en metod att öka den hårda och mjuka säkerheten i regionen. En liknande dynamik finns även i organisationer bortom Europa. MERCOSUR har sitt ursprung i en historiskt spänningsfylld relation mellan Argentina och Brasilien. ASEAN motiverades delvis av en önskan om att skydda svaga stater mot externa hot och kommunistisk infiltration. I dessa och andra regioner är ökad ömsesidig handel ett centralt medel för att öka kostnaderna för konflikter och incitamenten för fred. Men även regionala organisationers roll som en arena för att utbyta information, bygga förtroende och utveckla reciprocitet framhålls som avgörande i forskningen.

För det andra har flera regionala organisationer utvecklat redskap för att hantera säkerhetspolitiska konflikter inom sin medlemsskara. Till dessa redskap hör konfliktförebyggande, krishantering och fredsbevarande. Avsikten är att ta ett regionalt ansvar för konflikter, i samarbete med eller som ersättning för FN, utifrån tanken att regionala insatser kan vara mer direkta och effektiva. Det bästa exemplet är AU, som tagit på sig ett betydande ansvar för konflikthantering och fredsbevarande i Afrika, med insatser i bl.a. Darfur, Somalia, Togo, Mauretanien och Mali. Inom Europa är OSSE och dess föregångare ESK exempel på ett regionalt samarbete utvecklat för att reducera spänningar och bygga förtroende inom medlemsskaran.



För det tredje har regionala organisationer i ökad utsträckning utvecklat en kapacitet som internationella aktörer för främjande av fred och säkerhet utanför hemregionerna. Framväxten av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik under de senaste 25 åren är ett tydligt exempel. Sedan 2003 har EU genomfört fler än 30 militära operationer i tre världsregioner, jämte ett stort antal civila insatser. Men samma utveckling är märkbar även inom andra regionala organisationer. Nästan alla regionala organisationer är idag verksamma utanför sina hemregioner – inte nödvändigtvis inom säkerhetspolitik i traditionell mening, men definitivt inom områden som ryms inom ett bredare säkerhetsbegrepp, som säkerhet inom hälsa, miljö och ekonomi.

Regionalt samarbete har även haft gynnsamma effekter på ekonomisk välfärd. Forskning om effekterna av handelsliberalisering inom regioner visar att detta genererar ökat handelsutbyte och ökad ekonomisk tillväxt. Vidare leder fördjupad ekonomisk integration till mer långtgående välfärdseffekter, i takt med att icke-tariffära handelshinder undanröjs, transaktionskostnader reduceras och mer effektiv användning av produktionsresurserna kommer till stånd. Inom forskningen har en fråga för debatt varit förhållandet mellan handelsskapande effekter av frihandel inom regionen kontra handelsavledande effekter i relation till partners utanför regionen. Utfallet beror på ett flertal faktorer, men vanligtvis överskrider de handelsskapande effekterna de handelsavledande. Medan motsvarande grad av ekonomisk liberalisering globalt sett vanligtvis hade varit att föredra ur ett effektivitetsperspektiv, är regional (och bilateral) handelsliberalisering ett gott andrahandsalternativ när den globala vägen inte är politiskt framkomlig.

Bortom effekter för globala och regionala nyttigheter som fred och välfärd, har regionala samarbeten haft positiva konsekvenser för stabiliteten och funktionsdugligheten i nationella institutioner. Valfungerande institutioner, i termer av en rättsstat, icke-korrupta byråkratier och äganderätt har gynnsamma effekter på en bred uppsättning områden, däribland ekonomisk utveckling, social jämlikhet och hälsa. Därutöver har etableringen och upprätthållandet av demokratiskt valfungerade institutioner, i form av exempelvis fria val och respekt för mänskliga rättigheter, ett inneboende värde.

Forskningen visar på två sätt genom vilka regionala organisationer positivt påverkat nationella institutioner. Dels erbjuder samarbetet inom regionala organisationer en möjlighet för transitionsländer att binda sig vid demokratiska värden internationellt, för att på så sätt säkra övergången till demokrati nationellt. Samma logik gäller för transitionsländers bindning vid regionalt förespråkade ekonomiska principer och institutioner. Ju mer långtgående de internationella förpliktelserna är, desto mer effektiva är de i termer av nationell institutionell stabilisering. Detta mönster har visat sig vara framträdande för transitionsländerna i Öst- och Centraleuropa (EU), men också transitionsländer i Latinamerika (OAS).

Dels arbetar många regionala organisationer med politisk konditionalitet som medel för att stimulera en utveckling mot stabila och respekterade politiska och ekonomiska institutioner. Inom Europa har Europarådet och framför allt EU drivit på en utveckling mot rättsstat och demokrati i ansökar- och kandidatländer genom krav på principer och lagstiftning som måste

uppfyllas för att länderna i fråga ska kunna bli medlemmar av organisationen. Men exempel på omvänd utveckling finns också: i Afrika har auktoritära ledare kunnat öka sin legitimitet i kraft av den framträdande roll de spelat i regionala organisationer som AU.

Avslutningsvis kan konstateras att utvecklingen också har konsekvenser för den globala ordningens karaktär. Regional organisering är idag den starkast växande formen av multilateralt samarbete. Inte enbart har många nya regionala organisationer skapats efter det kalla krigets slut, utan samarbetet har också breddats och fördjupats inom existerande organisationer. Medan många regionala organisationer en gång började som mellanstatliga handelsavtal, ser vi idag framväxten av en global ordning med regioner styrda av multifunktionella organisationer med breda policyportföljer och politiska institutioner utformade med nationalstaten som förebild. Därtill kan noteras ett växande och numera viktigt inslag av interregionalism, dvs samarbete mellan regioner, oftast i form av samarbete mellan regionala organisationer från olika regioner. I det här sammanhanget har Europa, och i synnerhet EU, en framskjuten position. Här kan exempelvis nämnas the Asia-Europe Meeting (ASEM), the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) och EU-Afrika-processen.

I samband med skapandet av FN och regionala organisationer som EU, OAS, NATO, Europarådet och Nordiska rådet under 1940- och 1950-talen debatterades huruvida universalism eller regionalism bäst gynnade bekämpandet av de problem som samhällen och stater stod inför. Frågan har återkommit i modern tid i en diskussion om huruvida regionala samarbeten utgör byggstenar eller hinder på vägen mot globalt samarbete i gränsöverskridande frågor. Den dominerande bilden idag är att samarbeten på regional och global nivå är komplementära som medel för problemlösning. Förhållandet mellan regionalt och globalt samarbete inom handel och säkerhet kan tjäna som illustration.

På handelsområdet har regionala frihandelsarrangemang och ett kraftigt växande antal regionala förmånsavtal etablerats i enlighet med principerna i den multilaterala handelsregimen. Medlemsländer i GATT/WTO har valt att etablera regionala eller bilaterala frihandelsavtal eftersom de har sett regional liberalisering som en byggsten i utvecklingen mot multilateral liberalisering. Under senare år har även medlemsländer i WTO valt att söka sig fram den regionala och bilaterala vägen som en kompensation för WTO:s oförmåga att komma överens inom Doha-rundan. Samtidigt finns en oro för att denna utveckling kan försvåra framtida global handelsliberalisering, eftersom efterfrågan på handelsliberalisering delvis tillfredsställs på annan, mer lättframkomlig, väg.

På säkerhetsområdet är det en gammal tanke att regionala organisationer kan hjälpa FN och Säkerhetsrådet att främja internationell fred och säkerhet. Ursprungligen var tanken att regionala organisationer skulle kunna delegera funktioner av FN. Men i praktiken har regionala organisationer, som beskrivits ovan, fått en mycket mer autonom roll, och idag fungerar de som självständiga krafter för säkerhet, inte sällan genom att fylla tomrum som FN lämnar efter sig. Regionala organisationer är ofta snabbare till beslut, mer investerade i de regionala konflikter som måste lösas, och bättre positionerade att hantera regionala

säkerhetsdynamiker. Dessa insatser utmanar inte den unika legitimiteten i Säkerhetsrådets beslut, utan kompenserar för det faktum att världsorganisationen i sig självt inte är förmögen (eller alltid bäst lämpad) att hantera alla de konflikter som kräver internationella insatser.

### Regionalt arbete för förverkligandet av Agenda 2030

Det är ännu för tidigt att dra definitiva slutsatser om vilken direkt betydelse regionala organisationer kommer att ha för förverkligandet av Agenda 2030, d.v.s. i vilken utsträckning regionala organisationer kommer att utveckla egna implementeringsprogram respektive stödja och övervaka medlemsstaternas arbete för att nå de uppsatta målen. Variationen kommer sannolikt att vara stor, bl.a. mot bakgrund av i vilken utsträckning och hur organisationerna tidigare har varit aktiva på det här området och vilket engagemang medlemsländerna har för agendan som sådan.

I ett jämförande perspektiv är det europeiska organisationsväsendet mer omfattande, välutvecklat och djupgående än i andra delar av världen. Med sina erfarenheter och arbetsinriktning torde många europeiska organisationer vara väl positionerade att bidra till implementeringen av agendan. Inte minst gäller det Europarådet, OSSE och EU, med för agendan centrala och breda mandat. I den utsträckning dessa organisationer kan koordinera sitt arbete, utveckla en arbetsfördelning och komplettera varandra samt undvika att lamslösas av konflikter mellan medlemsländerna så kan de spela en betydande roll, såväl dagordningssättande som utvärderande, för de europeiska ländernas implementering av agendan.

Ser vi specifikt till EU kan det förväntas att det på EU-nivå utvecklas någon form av arbetsprogram för implementering av agendan. Förväntan bottnar i såväl interna som externa faktorer. Ur ett EU-internt perspektiv framhålls att EU redan har två relevanta initiativ/instrument som kan tjäna som utgångspunkt för arbetet – EU:s hållbarhetsstrategi (EU Sustainable Development Strategy, EUSDS) och Europa 2020-strategin. EUSDS tillkom ursprungligen 2001, reviderades 2006 och är nu återigen föremål för omarbetning, eventuellt i form av ett helt nytt initiativ. Med tanke på att strategin ådragit sig mycket kritik, och att revideringen nu sammanfaller med den initiala implementeringen av 2030-agendan, finns förutsättningar för att göra strategin till en central del av 2030-implementeringen. När det gäller Europa 2020-strategin handlar det snarare om att programmet behöver anpassas till ett SDG-sammanhang. Europa 2020 är ett tioårigt program som tillkom 2010 under parollen ”smart och hållbar tillväxt för alla” och fokuserar på tillväxt och arbete. Mot bakgrund av universaliteten i 2030-agendan torde ett anpassat Europa 2020-program kunna utgöra en naturlig plattform för implementeringsarbetet. I båda fallen (reformer av EUSDS och anpassning av Europa 2020) spelar Kommissionen av naturliga skäl en central roll, men i samarbete med medlemsstaterna. Här finns således en potential för att föra fram nationella perspektiv på 2030-agendan i ett europeiskt sammanhang. Det återstår ännu att se i vilken utsträckning Kommissionen tänker arbeta med lagstiftningsinstrument i 2030-arbetet (som

den rättsgemenskap EU är har detta direkt bäring på medlemsländerna) eller snarare anta en koordinerande och stödjande roll.

När det gäller det externa perspektivet – EU som aktör i det multilaterala utvecklingssamarbetet – efterfrågas uttryckligen, exempelvis från UNDP och UNEP, europeiskt ledarskap vad gäller implementeringen av Agenda 2030. EU och dess medlemsländer skulle, menar man, kunna utgöra konkreta exempel på hur universaliteten i agendan ska omsättas, och därmed länka samman den EU-interna implementeringen med processer i andra länder/delar av världen. Bortom detta mer operativa perspektiv finns också en dagordningssättande och normerande ledarskapsfunktion att fylla. I en tid med stora globala förändringar och framväxten av nya centrala aktörer med helt eller delvis konkurrerande politiska föreställningar, blir EU:s perspektiv på hållbarhet, utveckling och inkluderande multilateralism viktigt i uttolkningen av vad den globala ordningen ska representera och hur den ska fungera.

I sammanhanget bör noteras att Agenda 2030 i ett externt perspektiv reser frågan om policykoherens. Arbetet med att påverka länder utanför EU vad gäller agendan sammanlänkas ofrånkomligen med EU:s arbete på det biståndspolitiska, handelspolitiska och säkerhetspolitiska området och implementeringen av EU:s nya globala strategi, som förväntas antas i juni 2016. Häri ligger en utmaning, men också en möjlighet till utveckling av den externa politiken. Även i det här sammanhanget finns konkurrerande idéer inom medlemstatskretsen och en möjlighet att tillsammans med likasinnade påverka utvecklingen av EU:s aktörskap.

### Implikationer för svensk politik gentemot EU och andra regionala organisationer

Den ovan skisserade utvecklingen talar för att det blir allt viktigare för Sverige att, inte minst tillsammans med andra, agera i olika regionala sammanhang. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att detta inte sker på bekostnad av det globala samarbetet – tvärtom är det parallella engagemanget i regionala och globala sammanhang en av nycklarna till framgångsrik implementering av Agenda 2030.

Som EU-medlem är det både naturligt och nödvändigt för Sverige att agera i ett EU-sammanhang när det gäller såväl interna som externa aspekter av implementeringen av Agenda 2030. EU utgör i det perspektivet en möjlighet att föra fram ett svenskt perspektiv på agendan (universalitet och kopplingar mellan politikområden) och på EU:s externa politik. Omvänt är vi beroende av andra EU-länders arbete med dessa frågor.

I nuläget befinner sig EU-processerna enligt svenska deltagare i något av ett vänteläge, vilket kan innebära möjligheter att påverka sättet att tänka kring de här aktuella frågorna på EU-nivå. Det innebär samtidigt att det externa perspektivet på hållbar utveckling än så länge är mer framträdande än det interna. Universaliteten i agendan har ännu inte slagit igenom fullt ut och i en del medlemsländer är det fortfarande mycket av ett konventionellt

biståndsperspektiv som gäller. Här finns en möjlighet för Sverige att påverka EU:s interna förhållningssätt och arbetsprocess, och samtidigt bidra till att EU:s framtidsorienterade profil i det globala samarbetet stärks.

Utrikesministern har uttalat att 2030-agendan är och ska vara ledstjärnan i EU:s externa politik. Tankegången implicerar ett arbete för Sverige och likasinnade EU-länder att i den mån det behövs övertyga resten av EU-kretsen om det perspektivet.

När det gäller EU:s globala strategi framhålls från många håll att den egentligen vore den naturliga plattformen för EU:s externa 2030-arbete. Men processerna är i otakt tidsmässigt, och den globala strategin är dessutom sprungen ur ett annat/säkerhetspolitiskt tänkande. Men Sverige kan av just det skälet vara drivande för att så långt möjligt få in ett 2030-perspektiv i de inriktningsdokument m.m. som följer av den globala strategins antagande i juni 2016.

Det allt viktigare inslaget av interregionalism i internationellt samarbete i kombination med Sveriges beroendeförhållanden och intressen som en öppen, handelsberoende demokrati innebär en möjlighet *och* förpliktelse för Sverige att driva på EU:s samarbete med andra regioner. Inte minst gäller detta i förhållande till Asien, med vilket det finns institutionaliserade samarbetsformer men divergerande värderingar och synsätt i en rad frågor. Här finns en roll för Sverige att spela i att driva på normutvecklingen i önskad riktning.

I en bredare europeisk kontext utgör organisationer som Europarådet och OSSE viktiga plattformar för att främja svenska synsätt på centrala frågor i 2030-agendan. Arbetet kan med fördel bedrivas tillsammans med de andra anordiska länderna.

Lyfter vi blicken bortom det europeiska sammanhanget öppnar sig möjligheter att driva frågor i konstellationer av likasinnade länder, exempelvis statsministerns högnivågrupp. Detta bör dock koordineras med övriga EU-kretsen – och omvänt kan man fundera över hur högnivågruppen kan aktiveras i ett EU-sammanhang.

Synen på och implementeringen av 2030-agendan kan också påverkas via regionala fora i andra delar av världen som Sverige har tillträde till, såsom AIIB, och via funktionellt definierade samarbetsorganisationer, exempelvis OECD. Denna mångfacetterade bild understryker behovet av en strategi för det externa svenska arbetet med implementeringen.